

REZENSIONEN

REZENSIONEN

Politikberatung – Kunst, Wissenschaft, Machtinstrument?

St. Bröckler, R. Schützeichel (Hg.): Politikberatung. Ein Handbuch, Stuttgart: Utb, 2008, 528 S., ISBN 978-3825283513, € 39,90

S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele, M. Thurnert (Hg.): Handbuch Politikberatung, Wiesbaden: VS Verlag, 2006, 630 S., ISBN 978-3531142500, € 59,90

Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hg.): Politikberatung in Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag, 2006, 170 S., ISBN 978-3531143750, € 39,90

Rezension von Stephan Albrecht, Universität Hamburg

Wovon sprechen wir, wenn wir von Politikberatung sprechen? Diese Frage ist rascher gestellt als beantwortet. Augenscheinlich ist, dass in Kreisen der Wissenschaften das Thema Politikberatung seit einigen Jahren Konjunktur hat. Das lässt sich u. a. daran ablesen, dass etliche Akademien der Wissenschaften sich mit diesem Fragenkreis befasst haben und befassen – u. a. mit dem Ergebnis, dass 2008 die Hallensische Leopoldina zusammen mit der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften (BBAW) und der Deutschen Akademie der Technikwissenschaften (acatech) als offiziöse Beratungsinstanz der Bundesregierung akkreditiert worden ist – so auch die Heidelberger, deren Publikation hier zusammen mit zwei Handbüchern anzuzeigen ist.

Alle drei hier besprochenen Bücher zeigen in dem nicht abreißenden Strom von thematisch einschlägigen Publikationen eine recht breite Zugangsweise zu der Thematik, wobei in unterschiedlicher Weise und unterschiedlich schwergewichtig auch die Frage der *wissenschaftlichen* Politikberatung behandelt wird. Vor allem die Situation in der deutschen Land-

schaft wird thematisiert, wenn auch ergänzt durch Blicke auf europäische Nachbarn und die USA. In den beiden Handbüchern werden Konzeptionen von Politikberatung, die jüngere Geschichte, Akteure, Praxisfelder und Organisation dargestellt, analysiert und interpretiert, vielfach aus nebeneinandergestellten Blickwinkeln unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen. Der Band der Heidelberger Akademie ist ganz ersichtlich in dem Bemühen zusammengestellt worden, eine autoritative Aussage zu der Thematik vorzulegen.

1 Wie wichtig ist wissenschaftliche Politikberatung?

Wenn wir Politikberatung in einen weiteren Rahmen stellen, so befinden wir uns in der Tat in einer ganz paradoxen Situation, was die Rolle der Wissenschaften als Beratungsquelle für die öffentliche Politik angeht. Einerseits finden wir globale Wissensnetzwerke wie das IPCC und ähnliche Verbünde, oftmals als Teile des UN-Systems, die mit ihren umfangreichen, transdisziplinären und sehr sorgfältigen Arbeiten grundstürzende Probleme und Gefährdungen des natur-gesellschaftlichen Stoffwechsels aufzeigen und Vorschläge und Empfehlungen für Politik und Gesellschaften formulieren. Auf der anderen Seite finden wir z. B. die wissenschaftlichen Ökonomen, die in ihrer großen Majorität alle Entwicklungen, Entgleisungen und Gefährdungen der Weltwirtschaft mit ihren Konzeptionen, Vorschlägen und Empfehlungen vorangetrieben haben.¹ Als der Kollaps dann ab 2007 voranschritt – ein Kollaps, der in nicht einmal zwei Jahren die Steuernzahlenden weltweit etwa zehn- bis fünfzehntausend Milliarden Euro gekostet haben dürfte – schlugen sich die Proponenten eines deregulierten Globalkapitalismus und eines Nachtwächterstaates auf die Seite der drei Affen: Sie konnten nicht gesehen haben, sie wollten nicht hören auf kritische Stimmen und sie wollten nichts mehr prognostizieren.² Da müsste doch eigentlich nach einer Berufshaftpflichtversicherung für Politikberater gefragt werden – oder ist es doch schlicht grobe Fahrlässigkeit, bei der auch die großzügigste Versicherung nicht hilft? Jedenfalls ist aus den zwei genannten

Beispielen zu sehen, dass Politikberatung wichtige (Früh)Warnung wie auch riesige Schadenspotenziale transportieren und fördern kann; auf diesem Kontinuum liegt eine mögliche Wirkungslosigkeit in der Mitte.

Wenngleich die drei Bücher von unterschiedlichen Prämissen aus mit dem Phänomen der Politikberatung umgehen, so teilen sie alle recht unkritisch eine grundlegende Prämisse: Politikberatung wäre in zunehmendem Maß wichtig für die institutionelle Politik, für die Wissenschaften und für die ganze Gesellschaft. Hier könnte es sich allerdings um einen empiristischen Fehlschluss handeln, denn lediglich durch den Umstand der Ausbreitung von Politikberatung wird nicht belegt, dass diese auch in dem behaupteten Sinne wichtig wäre. Denn was hat sich nicht alles in den letzten zwanzig Jahren riesenhaft ausgebreitet, ohne dass man ernsthaft von Wichtigkeit sprechen könnte, gerade auch im Politikbetrieb?

Ebenso umstandslos wird unterstellt, dass auch die Wissenschaften von wachsender Bedeutung für die gesellschaftliche Entwicklung wären. Hier muss ich mich immer neu wundern, wie ungemein selbstunkritisch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler über ihr eigenes Gewerbe schreiben können – ganz ungeachtet der ansonsten so oft deklamatorisch bemühten Reflexivität. Dieser Einwand trifft das Buch von Falk et al. nur partiell insofern, als hier gar kein speziell wissenschaftsbezogener Ausgangspunkt gewählt worden ist. Dieses Handbuch erhebt vielmehr „den Anspruch, die für eine Einzelperson kaum noch überschaubare Theorie und Praxis der Politikberatung [...] eher exemplarisch als enzyklopädisch auszu-leuchten, Beratungstheorien und Beratungskonzepte vorzustellen, nach Akteuren und Beratungsformen zu differenzieren, unterschiedliche Ebenen der Beratung zu klassifizieren sowie Selbstverständnis und Strategien einzelner Beratungsakteure zu erläutern.“ (Falk et al. 2006, S. 16) Etwas prononcierter finden wir den Umgang mit dem Verhältnis von Wissenschaften und Politikberatung in dem Band von Bröchler, Schützeichel, das sich auch als Handbuch versteht, für dessen Herausgeber aber schon die Rolle der Wissenschaften in politikberatenden und -konfigurierenden Prozessen wichtig ist. Im Mittelpunkt der Überlegungen stehen die Wechselbeziehungen in dem

Band aus der Heidelberger Akademie der Wissenschaften, das, wie Graf Kielmannsegg betont zurückhaltend anmerkt, nur „eine notwendige Debatte“ befördern, nicht jedoch „Ansprüche der Akademien“ (Bröchler et al. 2008, S. 14) formulieren wolle. Dabei ist der institutionelle und zeitliche Kontext zu der 2008 schlussendlich getroffenen Entscheidung für eine nationale Akademie doch offenbar.

Ich werde mich in dieser Rezension aus pragmatischen Gründen und aus Rücksicht auf die Leserschaft dieses Journals auf zwei Themen beschränken: auf das Verhältnis von Wissenschaften, Demokratie und gesellschaftlicher Entwicklung und auf die tatsächlichen und möglichen Rollen von Wissenschaften als Akteure in der Politikberatung und das Problem der Unparteilichkeit.

2 Wissenschaft, Demokratie und gesellschaftliche Entwicklung

„Politikberatung bewegt sich vielfach in einem Zwischenreich zwischen dezisionistischer Instrumentalisierung der Wissenschaft und technokratischer Indienstnahme der Politik, ohne dass deshalb dem pragmatistischen Modell schon Genüge getan wäre.“ So formuliert Wilfried Rudloff seine Bezugnahme auf die Habermas'sche Dreiteilung von Modi der Politikberatung (Bröchler, Schützeichel, S. 84). In allen drei Modi indessen ist der Bezugs- und Handlungsrahmen ein gouvernementaler, kein demokratisch-parlamentarischer oder republikanischer.³ Und das hat historisch tiefsitzende Gründe. Denn die Blüte- und Hochzeiten einer Beratung von Politik waren über viele Jahrhunderte hinweg in aufgeklärten (oder auch nicht aufgeklärten) monarchischen Herrschaftsstrukturen und Diktaturen.⁴ Die kriegerischen, städtebaulichen, sozialtechnischen und gewerblichen Megalomanien unzähliger Herrscher bildeten auch das Nachfragepotenzial für wissenschaftliche Politikberatung. Seit der Verwissenschaftlichung der Kriegsführung und des Militärwesens⁵ haben sich in diesem Sektor der Politik endgültig vielfältige Beratungsstrukturen als Teil des wissenschaftlich-industriell-militärischen Komplexes dauerhaft etabliert. Und so ist es nur sachlogisch, dass Organisationen

wie die RAND-Corp. in den USA sich in genau diesen Kontexten entwickelt haben⁶ oder auch die jahrzehntelange semi-klandestine Beratungstätigkeit führender US-amerikanischer Physiker für das Verteidigungsministerium unter dem Decknamen *Jason*.⁷ Solche Beratungsstrukturen und -organisationen sagen zum Verhältnis von Demokratie, Wissenschaften und gesellschaftlicher Entwicklung zunächst nur aus, dass auch in Verfassungsdemokratien durchaus vordemokratische Residuen existieren, oftmals sogar recht mächtige. Leider fehlt dieses Segment der Politikberatung in den drei Bänden bis auf den Beitrag von Thomas Beer zur Sicherheitspolitik.⁸

In den Büchern von Bröchler et al. und von Falk et al. wird vielfach demonstriert, dass Politikberatung auf vielen Ebenen, in vielen Zusammenhängen und für vielerlei Zwecke stattfindet. Politikberatung fehlt sozusagen „bei keiner Party“ – und, so möchte ich hinzufügen, das ist nach Ansicht der allermeisten Autorinnen und Autoren auch gut so. Politikberatung als professionelle Aktivität ist in dieser Wahrnehmung nicht womöglich ein Problem in der Demokratie, sondern ein Betätigungsfeld. Und da geht es nur um die Frage, wer wieviel vom Kuchen abbekommt. Das gilt offenbar auch für die Wissenschaften als Politikberater.

Konzeptionell recht unvermittelt – weil es eben so etwas wie einen konzeptuellen Rahmen nicht gibt – geht Claus Leggewie der Frage nach, was die Wahrnehmung von beratenden Rollen durch die Wissenschaften als Teil einer lebendigen Demokratie bedeuten könnte. Er versucht, der vorherrschenden „Fremdaufklärung“ eine „Selbstaufklärung“ der Bürgerinnen und Bürger gegenüberzustellen als Teil deliberativer Demokratie. Als Beispiel dient ihm eine Bürgerkonferenz zur Stammzellforschung (Falk et al., S. 153ff.). So sinnvoll demokratiepolitisch solche Verfahren der Entscheidungsvorbereitung sind, so wenig lösen sie das strukturelle Problem des speziellen Verhältnisses von Wissenschaften, Demokratie und gesellschaftlicher Entwicklung. Und dieses scheint mir darin zu liegen, dass seit nunmehr bald hundert Jahren in ansonsten durchaus sehr verschiedenen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Konstellationen der industriellen Welt der politi-

sche Glaube vorherrscht, Wissenschaften seien die Schlüsselbauer für die Öffnung hellerer Zukünfte und die Lösung heutiger Probleme. Ein solcher Glaubenssatz ist aber in zweierlei Hinsicht zu befragen: Zum einen nach seinem empirischen Gehalt und zum anderen nach der Möglichkeit einer Beraterrolle für die Wissenschaften, wenn sie zugleich gesetzte Großakteure eines prinzipiell determinierten Entwicklungspfad sind.

Will man ernsthaft und grundsätzlich die zweite Fragestellung bedenken, so setzt dies eine jedenfalls näherungsweise Klärung der erstgenannten voraus. Die hier zu besprechenden Bücher halten sich – leider – mit dieser Problematik nicht lange auf. Das ist umso bedauerlicher, als dass – wie ja inzwischen vielfältig beschrieben – große Teile der Prozesse einer „Verwissenschaftlichung der Politik“, die in vielen Beiträgen zitiert wird, wenig anderes ist als eine versuchte Folgenbewältigung früherer Entscheidungen und Entwicklungen zu soziotechnischen Fragen und Verhältnissen. Die materielle wie mentale Industrialisierung und Technisierung gesellschaftlicher Beziehungen und Konstellationen bis in die einstmals privaten Winkel unseres Lebens mit ihren im doppelten Wortsinn unübersehbaren Kollateralschäden treiben schon seit Jahrzehnten Politiken wie auch (Teile der) Wissenschaften an. Wobei die Wissenschaften sich bis heute in der merkwürdigerweise noch weitgehend unangefochtenen Doppelrolle von Innovationsmotoren (und damit von Generatoren zukünftig ungelöster Folgeprobleme) wie von Folgeschädenmonitoren (und damit von Hinweisgebern auf mögliche Problemlösungen) befinden. Peter Weingart konstatiert immerhin, dass es sich bei Politikberatung um „Machtkommunikation“ handelt (Falk et al. 2006, S. 35ff.). Soweit ist die von ihm vorgestellte Wissens(chäfts)soziologie gedanklich gediehen. Macht indessen findet sich in seiner Perspektive nur auf Seiten der Politik. Eine Analyse gesellschaftlicher Machtstrukturen oder -verhältnisse findet nicht statt. Entsprechend können die Machtbezüge und -verflechtungen aus den Wissenschaften zu dem politisch-ökonomischen Grundgerüst von Machtverteilung, nämlich dem Industrie-, Handels- und Finanzkapital gar nicht in den Blick geraten. Eben diese vorkonstitutionellen

Machtverteilungen aber sind ein fundamentales Problem aller Demokratie und demokratischer Politik, soweit sie mehr zu sein intendiert als ein Set von Mechanismen zur regelmäßigen Abhaltung von Wahlen und geordneten Regierungswechseln zwischen weitgehend ununterscheidbaren Parteien.

3 Wissenschaften als Akteure in der Politikberatung und das Problem der Unparteilichkeit

Indem große Teile der meisten wissenschaftlichen Disziplinen und Verbünde – politisch tatkräftig befördert durch immer weitergehende Abhängigkeit von Drittmitteln – wesentliche Teile ihrer Arbeit und Entwicklung im engen Konnex mit der Industrie- und Innovationsförderung gestalten, können sie eine unabhängige Rolle als Beratende immer weniger wahrnehmen. Renate Martinsen und Dieter Rehfeld beharren zwar auf der politischen Qualität der Prämissen und impliziten Rationalitäten aller Politikberatung durch Wissenschaften, kommen aber gleichwohl in der Luhmannschen Logik nicht weiter als zu dem Postulat, wissenschaftliche Politikberatung solle in einem reflexiven Sinne zu „Irritationen“ führen (Falk et al. 2006, S. 45). Die eigentlich naheliegende Frage, wieweit eine so verstandene Reflexivität von den real vorfindbaren Wissenschaften überhaupt geleistet werden kann, wird nicht gestellt.

Klaus Pinkau und Ortwin Renn demonstrieren in ihren Darlegungen zu den „Möglichkeiten und Grenzen“ natur- respektive sozialwissenschaftlicher Politikberatung noch einmal, wie weit (man möchte sagen: meilenweit) die Grundverständnisse auseinander liegen (Heidelberger Akademie der Wissenschaften 2006, S. 33ff. und S. 47ff.). Nicht dass hier einfach eine epistemische Grenze zwischen Natur- und Sozialwissenschaften läge. Dazu sind Positivismus und Reduktionismus in allen Teilen der Wissenschaften weitaus zu dominant. Die Differenz liegt in der Annahme einer von der politischen Gesellschaft unabhängig, sich gemäß inneren Wahrheiten und Kriterien entfaltenden Wissenschaft einerseits und der Anerkenntnis einer tiefen und unhintergehbaren kulturellen

(Zeit-)Gebundenheit aller wissenschaftlichen Praxis (einschließlich der Politikberatung) andererseits.

Wie wenig dieses „Münchhausen-Problem“ der Wissenschaften, die zugleich politische Akteure (keineswegs nur als deklarierte Politikberater, was Grunwald noch einmal klarstellt,⁹ siehe Bröchler, Schützeichel 2008, S. 282ff.) und abständige Beobachtende sein wollen, lösbar ist, zeigen auch die Leitlinien zur Politikberatung, die die BBAW 2008 publiziert hat. An deren Erarbeitung haben sich etliche der Autorinnen der hier angezeigten Bände mit recht diversen Grundpositionen beteiligt. Herausgekommen ist wenig anderes als ein recht formaler Katalog von nahezu Selbstverständlichkeiten. Das Problem liegt darin, dass diese aufgeschrieben werden mussten. Auch hier scheint es eher darum zu gehen, den institutionellen Wissenschaften einen Platz am Tisch der Politikberatung zu sichern als darum, irgendwelche Probleme dieses Tätigkeitsfeldes aufzuklären.

4 Fazit

Am Ende bleibt ein etwas ratloser Leser zurück. Man muss nicht so apodiktisch verfahren wie eine langjährig im Politikberatungsgeschäft tätige Kollegin und die Debatte um die Politikberatung einfach für „inzwischen hoch redundant“ erklären.¹⁰ Tatsache ist, dass praktisch Politikberatung seitens der Wissenschaften vielfältig stattfindet – oftmals sehr eigennützig, bisweilen auch gemeinwohlorientiert. Die epistemischen und wissenschaftspolitischen Grundfragen dieser Betätigung sind indessen keine spezifischen Fragen dieses Praxisausschnitts, sondern generelle Fragen des Verhältnisses von Wissenschaften und Demokratie in technologisierten und industrialisierten Gesellschaften. Zur Aufhellung dieser verflochtenen Problemlagen tragen die hier angezeigten Bücher wenig Weiterführendes bei.

Anmerkungen

- 1) Die frühen Warner unter den Ökonomen, die es auch gegeben hat, retten jedenfalls einen Teil der Zukunft; siehe z. B. Roubini, Setser 2004.

- 2) So z. B. der deutsche Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Strätling, der dessen Rolle und Bedeutung untersucht, kommt zu dem erstaunlichen Postulat einer Unverzichtbarkeit des Rats, nachdem er zuvor eine wachsende innere Inkonsistenz der Gutachten wie auch Unsichtbarkeit des Rats konstatiert hat (Falk et al., S. 359ff.).
- 3) Im Sinne z. B. von Philip Pettit (1997).
- 4) Eine solche etwas tiefergehende historische Perspektive – man denke nur an Barbara Tuchmans großartige „Die Torheit der Regierenden“ (1984) – fehlt in den hier anzuzeigenden Bänden.
- 5) Wie sie u. a. Martin van Creveld für die letzten gut 100 Jahre beschrieben hat (2009).
- 6) Hierzu die interessante Studie von Alex Abella (2008). Es ist kein Zufall, dass Daniel Ellsberg sein historisches Whistleblowing zu den jahrzehntelangen verfassungswidrigen und kriminellen Machenschaften der Regierung der USA als Mitarbeiter von RAND geleistet hat, vgl. Ellsberg (2002).
- 7) Siehe hierzu die Studie von Ann Finkbeiner (2006).
- 8) Thomas Beer thematisiert die Probleme der Geheimhaltung in der militärbezogenen Politikberatung nicht als Demokratieprobleme oder überhaupt als Probleme. Sein Schluss lautet lakonisch, dass „eine Vielfalt der Beratungsgeber und -ansätze und damit der Perspektiven nicht gefördert“ werden. „Integrative Ansätze zur Beratung der Politik sind nicht vorhanden, [...] Auf Grund der permanenten Änderung des sicherheitspolitischen Umfeldes ist Beratung auf allen Ebenen notwendiger denn je.“ (Falk et al., S. 545)
- 9) Was für Leser dieses Journals allerdings nicht überraschend sein dürfte.
- 10) Renate Mayntz in Heidelberger Akademie der Wissenschaften (2006), S. 115.

Literatur

- Abella, A.*, 2008: *Soldiers of Reason. The RAND Corporation and the Rise of the American Empire.* Orlando
- Ellsberg, D.*, 2002: *Secrets. A Memoir of Vietnam and the Pentagon Papers.* New York
- Finkbeiner, A.*, 2006: *The Jason's. The Secret History of Science's Postwar Elite.* New York
- Pettit, Ph.*, 1997: *Republicanism: A Theory of Freedom and Government.* Oxford

Roubini, N.; Setser, B., 2004: *Bailouts or Bail-Ins? Responding to Financial Crises in Emerging Economies.* Washington, D.C.

Tuchman, B., 1984: *Die Torheit der Regierenden. Von Troja bis Vietnam.* Frankfurt a. M.

van Creveld, M., 2009: *The Changing Face of War. Lessons of Combat, from the Marne to Iraq.* New York

« »

Innovationen im Verkehr – oder doch nicht?

G. Halbritter, T. Fleischer, Chr. Kupsch:
Strategien für Verkehrsinnovationen.
Umsetzungsbedingungen – Verkehrste-
lematik – internationale Erfahrungen,
Reihe: Global zukunftsfähige Entwick-
lung, Bd. 14, Berlin: edition sigma, 2008,
343 S., ISBN 978-3-89404-584-5, € 22,90

Rezension von Weert Canzler, WZB
Forschungsgruppe Wissenschaftspolitik

1 Wunsch und Wirklichkeit

Eine rhetorische Innovationswelle überrollt uns derzeit mal wieder. Überall wird von „Grünen Autos“ gesprochen, die mit Strom fahren und die Umwelt schonen. Elektroautos sollen die Welt und die Industrie gleichermaßen retten. Der bedrängte Autobauer Opel will als Rettungspfad solche Autos produzieren und selbst die Beteiligung von Abu Dhabi am Daimler-Konzern scheint ausschließlich dem Elektroauto gewidmet zu sein. Im Übrigen versprechen alle Hersteller solche „e-cars“ schon in wenigen Jahren und verweisen auf entsprechende FuE-Projekte. Die Strombranche ist ebenfalls mit von der Partie, kein Versorgungsunternehmen, das nicht den Betrieb von kleinen Testflotten angekündigt hätte. Schließlich hat auch die Bundesregierung eine „Nationale Initiative Elektromobilität“ ins Leben gerufen und für alle Aktivitäten von Industrie, Kommunen und Wissenschaft 500